

Les Cahiers de droit



L'intérêt à poursuivre du citoyen québécois en droit de l'environnement

Hélène Trudeau

Volume 29, numéro 1, 1988

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042873ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042873ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Trudeau, H. (1988). L'intérêt à poursuivre du citoyen québécois en droit de l'environnement. *Les Cahiers de droit*, 29(1), 183-209.
<https://doi.org/10.7202/042873ar>

Résumé de l'article

Problems related to pollution and other ecological imbalances caused by man frequently exercise indirect influence on entire populations. Traditionally, any Quebec citizen who was concerned about an environmental problem, had no way for presenting his views before a court of law since his interest in the matter was deemed to be insufficient. Presently rules governing interest to act have been made more flexible such that a citizen may in some cases take action in the public interest.

This text determines what interest a Quebec citizen may invoke in environmental law through the analysis of rules of interest applicable to three procedures that may be exercised in cases of environmental damage. These are : judicial review over administrative decisions, the injunction provided within the *Environment Quality Act* and measures based on the Canada and Quebec charters of rights and freedoms.

L'intérêt à poursuivre du citoyen québécois en droit de l'environnement

Hélène TRUDEAU *

Problems related to pollution and other ecological imbalances caused by man frequently exercise indirect influence on entire populations. Traditionally, any Quebec citizen who was concerned about an environmental problem, had no way for presenting his views before a court of law since his interest in the matter was deemed to be insufficient. Presently rules governing interest to act have been made more flexible such that a citizen may in some cases take action in the public interest.

This text determines what interest a Quebec citizen may invoke in environmental law through the analysis of rules of interest applicable to three procedures that may be exercised in cases of environmental damage. These are: judicial review over administrative decisions, the injunction provided within the Environment Quality Act and measures based on the Canada and Quebec charters of rights and freedoms.

	Pages
Introduction	184
1. L'intérêt requis pour faire contrôler la légalité des décisions administratives affectant l'environnement	186
1.1. La situation depuis l'assouplissement de la règle de l'intérêt requis en matière constitutionnelle	188
1.1.1. L'approche traditionnelle: l'application de la règle des nuisances publiques	189
1.1.2. L'approche libérale: la participation du public à la protection de l'environnement	192
1.2. L'intérêt pour intenter des procédures contre l'Administration publique après l'arrêt <i>Finlay</i> : les balises de l'exercice de la discrétion judiciaire et leur impact sur les litiges relatifs à l'environnement	194

* Avocate, Québec. L'auteure tient à remercier le professeur Denis Lemieux pour son aimable collaboration.

	<i>Pages</i>
1.2.1. La justiciabilité du litige	195
1.2.2. L'existence d'un vrai litige et d'un intérêt véritable	197
1.2.3. L'absence d'un autre moyen raisonnable et efficace de saisir le tribunal	198
2. L'intérêt à poursuivre en vertu de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	199
2.1. Le recours en injonction de la section III.1	200
2.2. L'intérêt requis	201
3. L'intérêt à poursuivre en vertu des chartes canadienne et québécoise des droits de la personne	202
3.1. La <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>	202
3.2. La <i>Charte québécoise des droits et libertés de la personne</i>	206
Conclusion	208

Introduction

La qualité de l'environnement est appelée à devenir en cette fin de millénaire, une des préoccupations majeures des citoyens québécois. L'écologie ne constitue plus comme autrefois le cheval de bataille d'une petite minorité marginalisée par une société avide de profits et de progrès. Ainsi, certains dossiers « chauds » — on peut penser par exemple aux pluies acides et à la dépollution du fleuve Saint-Laurent — mobilisent aujourd'hui l'opinion publique entière. C'est que la pollution, de même que tous les autres déséquilibres écologiques causés par l'homme, a souvent comme caractéristique de « s'étendre » et d'avoir des répercussions bien au-delà du voisinage immédiat du lieu où elle a été créée. Elle affecte ainsi, de façon indirecte, des populations entières, par l'entremise de la chaîne alimentaire, du vent qui souffle ou de l'eau qui coule.

Les citoyens préoccupés par la qualité de l'environnement disposent de certains moyens pour faire valoir leur point de vue, tant sur le plan politique que social. Les médias offrent à ce titre d'intéressantes possibilités en ce qui regarde la diffusion des revendications. Par ailleurs, les citoyens peuvent parfois influencer sur le processus de décision des dirigeants en intervenant devant les instances administratives. On en a eu un exemple récent alors qu'un groupe de citoyens a contesté avec succès devant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement le projet d'Hydro-Québec de construire une ligne aérienne à haute tension dans le corridor Lotbinière-Grondines. Dans bien des cas cependant, ces recours n'apportent pas les résultats voulus. Le forum judiciaire apparaît alors pour les citoyens comme la dernière alternative pour exposer leurs revendications et alerter l'opinion publique.

Il importe donc de se demander si le droit québécois offre à ce jour aux citoyens concernés des possibilités d'actions devant les tribunaux. Bien sûr, le droit civil permet le règlement de certains troubles de voisinage. De même, le droit public offre certains recours au citoyen victime d'une atteinte à sa propriété par suite d'une décision du gouvernement. Cependant, qu'en est-il du citoyen qui n'est affecté qu'indirectement par un problème environnemental, au même degré que la collectivité à laquelle il appartient ? Le droit permet-il qu'il intente une action non pas dans son seul intérêt privé, mais dans l'intérêt du public en général ?

C'est à cette question que nous tenterons de répondre, en étudiant les règles d'intérêt à poursuivre applicables à trois recours qui peuvent être exercés dans certains cas d'atteinte à l'environnement.

Le premier de ces recours est constitué par le traditionnel pouvoir de surveillance des cours supérieures sur les actes de l'Administration. Ce recours permet d'assurer la conformité des décisions administratives affectant l'environnement aux lois déléгатrices de pouvoirs. Ce contrôle est important. Les lois québécoises confèrent en effet beaucoup de pouvoirs à l'Administration en ce qui a trait à l'établissement et à la réglementation des projets et industries susceptibles de polluer ou de modifier l'environnement. Les agences gouvernementales et les ministres détiennent ainsi souvent le pouvoir légal d'octroyer aux industries des permis d'exploitation des ressources, et de fixer des normes anti-pollution. Il sera donc souvent plus opportun de s'attaquer à une décision de l'Administration qui risque d'avoir un effet néfaste sur l'environnement, que de prendre action contre une industrie polluante qui respecte les exigences gouvernementales.

Les paragraphes 19.2 à 19.6 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*¹ offrent une autre possibilité de recours, dirigé cette fois contre le pollueur privé. Il s'agit d'un recours en injonction visant à empêcher un acte pouvant porter atteinte à la qualité de l'environnement, dans la mesure prévue par la Loi.

La *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Charte des droits et libertés de la personne*² peuvent également servir de fondement à des procédures judiciaires dans le cas où l'un des droits qu'elles enchâssent est touché par suite d'une atteinte à l'environnement.

Nous reprendrons dans la présente étude ces trois recours successivement, afin d'analyser les règles d'intérêt pour agir qui leur sont applicables. Ces

1. L.R.Q., c. Q-2.

2. L.R.Q., c. C-12.

règles sont fixées tantôt par la jurisprudence, tantôt par le législateur. Leur analyse permettra de déterminer l'intérêt pour agir du citoyen québécois en droit de l'environnement.

1. L'intérêt requis pour faire contrôler la légalité des décisions administratives affectant l'environnement

Traditionnellement, la règle de l'intérêt à poursuivre appliquée par les juges canadiens aux actions de droit public, c'est-à-dire au contrôle de la constitutionnalité des lois et de la légalité des décisions administratives, s'avère très restrictive à l'endroit du citoyen qui entend protéger l'intérêt public. Cette règle ne constitue en fait qu'une transposition en droit public d'un principe développé par la jurisprudence anglaise relative aux actions pour nuisance publique.

Constitue une nuisance publique le fait pour un individu ou une compagnie de polluer, d'obstruer ou de quelque façon restreindre l'accès ou l'usage par le public d'une ressource commune à tous (par exemple un cours d'eau, l'air, une route publique). La règle jurisprudentielle veut dans ces cas que seul le procureur général, gardien de l'intérêt public, ait l'intérêt requis pour poursuivre le responsable de la nuisance. Un citoyen ne pourra poursuivre lui-même que s'il démontre qu'il subit un préjudice personnel distinct de celui subi par les autres citoyens. Comme le procureur général est généralement un membre du cabinet³, et que l'exercice de son pouvoir est discrétionnaire, la transposition de cette règle aux procédures dirigées contre le gouvernement n'est pas toujours bien adaptée aux réalités. En effet, le procureur général est en situation de conflit d'intérêts à l'endroit des mesures législatives et administratives issues de son gouvernement. Si des doutes sont soulevés quant à la validité de l'une de ces mesures et qu'aucun citoyen directement affecté par celle-ci n'est disposé à soumettre la question à la Cour, il est fort probable que la constitutionnalité ou la légalité de cette mesure ne soit jamais contrôlée par les tribunaux, puisque le procureur général refusera vraisemblablement de prendre action.

Au cours des dernières décennies, la prolifération des activités de l'État et la nécessité d'assurer un contrôle efficace sur celles-ci ont cependant poussé les tribunaux canadiens à assouplir graduellement cette règle du *locus standi* pour les actions de droit public. C'est ainsi qu'intérêt est maintenant généralement reconnu à un résident d'une municipalité qui conteste la légalité d'une dépense autorisée par le conseil municipal, même s'il n'est pas plus affecté par

3. Au Québec, c'est le ministre de la Justice qui exerce les pouvoirs du procureur général de la province : *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.Q., c. M-19, art. 2.

la mesure contestée que les autres résidents⁴. Cette exception s'étend même aux actions visant à faire respecter les règlements de zonage d'une ville par l'annulation des permis de construction qui y contreviennent. Dans un tel cas en effet, la Cour suprême a jugé qu'une résidente de la zone réglementée a l'intérêt requis pour poursuivre la ville, même si le préjudice qu'elle subit n'est pas différent de celui souffert par les autres citoyens de la zone réglementée⁵.

Dans les années '70, la Cour suprême a d'autre part rejeté l'application de la règle pour les actions déclaratoires d'inconstitutionnalité, dans les célèbres arrêts *Thorson c. Procureur général du Canada*⁶ et *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*⁷. Plus tard, la Cour suprême a étendu cette exception aux lois dont la validité était contestée sous la *Déclaration canadienne des droits* dans l'arrêt *Ministre de la Justice du Canada c. Borowski*⁸. Enfin, ce n'est que tout récemment que la Cour suprême a aussi écarté l'application de la règle traditionnelle du *locus standi* dans les litiges de droit administratif en rendant la décision *Ministre des Finances du Canada c. Finlay*⁹ en décembre 1986.

C'est du moins la situation pour le reste du Canada, car au Québec, il n'est pas certain que l'arrêt *Finlay* puisse s'appliquer. En effet, l'article 55 du *Code de procédure civile*, qui édicte que celui qui intente une action en justice doit avoir un intérêt suffisant, modifie la common law applicable aux actions

4. La décision rendue par la Cour suprême du Canada dans *MacIlreith v. Hart*, (1907), 39 R.C.S. 657, constitue le fondement de cette jurisprudence.

5. *Association des propriétaires des Jardins Taché Inc. et al. c. Entreprises Dasken Inc. et al.*, [1974] R.C.S. 2.

À l'origine, l'une des justifications donnée par les juges pour assouplir la règle de l'intérêt à poursuivre en matière municipale est le fait que la zone affectée par la mesure soit d'une étendue restreinte. En effet, il peut sembler excessif d'exiger que le procureur général, qui représente l'intérêt de la province toute entière, se penche sur un conflit qui n'intéresse qu'une seule ville ou municipalité. Voir *Livingstone v. City of Edmonton*, (1915) 24 D.L.R. 191 (C.S. Alta.), confirmé sur ce point en appel à (1915), 25 D.L.R. 313. Le même raisonnement s'applique également lorsqu'une ressource publique d'une étendue restreinte est affectée par une nuisance. Dans *Breau et al. v. Soucy et al.*, (1983), 52 N.B.R. (2d) 44, la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick préfère qualifier de nuisance privée la pollution d'un lac et de l'air environnant, afin de permettre à quelques-uns des propriétaires de chalets affectés d'intenter une poursuite sans le consentement du procureur général.

Ces décisions pourraient éventuellement servir de fondement pour reconnaître intérêt à l'un des résidents d'une zone restreinte dont l'environnement se trouve affecté par une décision administrative que ce résident conteste devant les tribunaux.

6. [1975] 1 R.C.S. 138.

7. [1976] 2 R.C.S. 265.

8. [1981] 2 R.C.S. 575.

9. [1986] 2 R.C.S. 607.

de droit public. Cette notion est plus restrictive que l'intérêt appliqué en common law puisqu'elle ne reconnaît pas la discrétion judiciaire. La Cour d'appel du Québec a cependant récemment conclu à l'application des arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski* en matière constitutionnelle au Québec¹⁰. Le respect de la règle élaborée dans *Finlay* nous apparaît par ailleurs essentiel pour assurer la primauté du droit, qui constitue la base de notre système légal, dans les cas où aucun citoyen n'est affecté plus directement que les autres par la mesure contestée, ou que les citoyens directement affectés refusent d'intenter des procédures judiciaires. Nous prendrons donc pour acquis dans l'élaboration de cette première partie que l'arrêt *Finlay* s'applique au Québec.

Nous étudierons dans le premier chapitre de cette partie la notion d'intérêt à poursuivre telle qu'elle a été développée par la jurisprudence de droit administratif relative à la protection de l'environnement après les arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski*. Dans un deuxième chapitre, nous évaluerons l'impact qu'aura la décision rendue dans *Finlay* sur l'intérêt requis pour faire contrôler la légalité des décisions de l'Administration publique dans les cas d'atteinte à l'environnement.

1.1. La situation depuis l'assouplissement de la règle de l'intérêt requis en matière constitutionnelle

Par suite des arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski*, la question de savoir si un citoyen possède l'intérêt requis pour contester la validité constitutionnelle d'une loi relève maintenant de la discrétion du juge saisi du litige. Le juge doit cependant tenir compte de certains facteurs dans l'exercice de sa discrétion.

Dans *Thorson*, un citoyen conteste, en sa qualité de simple payeur de taxes, la *Loi sur les langues officielles* et l'octroi de fonds publics pour administrer celle-ci, pour cause d'*ultra vires* des pouvoirs du fédéral. La Cour suprême exerce sa discrétion en faveur du demandeur pour les motifs qu'il s'agit là d'une question justiciable, qu'aucun autre recours n'est possible puisque le procureur général a refusé d'intenter des procédures et que la nature déclaratoire de la loi ne permet pas de désigner un citoyen plus affecté qu'un autre par l'application de la loi.

Dans *McNeil*, un journaliste prétend non conforme au partage des compétences une loi de la Nouvelle-Écosse accordant à une agence administrative le pouvoir de censurer des films et des spectacles. La Cour accorde

10. Voir *Paquet c. Mines S.N.A. Inc. et al.*, [1986] R.J.Q. 1257 (C.A.). Voir cependant *contra* : *Conseil du Patronat du Québec c. Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec*, [1984] C.S. 466.

intérêt à l'intimé en tenant compte du fait qu'il n'y a aucun autre moyen de soumettre la loi contestée à l'examen judiciaire, le procureur général de la province ayant ici aussi rejeté la demande du citoyen. De plus, même si la loi vise plus directement l'industrie du spectacle, puisqu'elle est de nature réglementaire, le droit fondamental du public de voir ce qu'il veut bien voir est aussi touché, ce qui confère intérêt aux simples citoyens en tant que membres du public.

Dans *Borowski*, un simple contribuable conteste comme allant à l'encontre du droit à la vie prévu dans la *Déclaration canadienne des droits*, les dispositions du *Code criminel* autorisant des avortements thérapeutiques. La majorité de la Cour est d'avis qu'intérêt doit être accordé au simple citoyen puisqu'une question sérieuse est en jeu et qu'il n'existe aucune autre façon efficace de saisir le tribunal. Les personnes qui auraient un intérêt plus direct, c'est-à-dire les fœtus, les femmes enceintes et les médecins exerçant des avortements, ne contesteront pas la législation, les premiers parce qu'ils ne peuvent être partie à une action, les autres parce que la loi est à leur avantage.

Par suite de l'assouplissement du *locus standi* en droit constitutionnel, plusieurs citoyens canadiens ont contesté des décisions de l'Administration ayant un impact négatif sur l'environnement et le bien-être du public en général. Les décisions judiciaires qui en résultent peuvent être classées en deux catégories. La majorité des juges ont maintenu la nécessité d'un dommage direct et distinct du requérant par rapport aux autres citoyens pour reconnaître l'intérêt à poursuivre. Certains juges ont cependant retenu des critères larges de la notion d'intérêt conférant ainsi aux citoyens un rôle accru dans la protection de l'environnement. Nous analyserons ces arrêts dans les deux prochaines sections.

1.1.1. L'approche traditionnelle : l'application de la règle des nuisances publiques

Dans la plupart des litiges, les juges n'ont pas tenu compte ou ont rejeté les arguments fondés sur une éventuelle application des arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski*. Le citoyen ne se fera reconnaître intérêt que lorsque la mesure contestée pour cause d'illégalité viole l'un de ses droits privés ou lui inflige un dommage spécial ¹¹.

11. Voir W. ESTEY, « Public Nuisance and Standing to Sue », (1972) 10 *Osgoode Hall L.J.* 563, p. 568.

Selon la Cour d'appel de l'Ontario, le dommage spécial doit être d'ordre pécuniaire ou affecter la propriété, ou encore consister en un préjudice physique ou un danger de tel préjudice¹².

Un exemple de cas où un tribunal juge l'intérêt des requérants suffisant peut être trouvé dans *Islands Protection Society et al. v. The Queen in Right of British Columbia et al.*¹³ où est sollicité un ordre de la Cour à l'effet que le ministre des Forêts est légalement tenu d'entendre les requérants avant d'octroyer un permis de coupe de bois sur les Îles de la Reine Charlotte. La Cour suprême de la Colombie-Britannique considère que constitue un intérêt suffisant le fait pour trois des requérants de détenir sur les Îles des droits de trappe et de pêche pour fins de subsistance. La Cour refuse cependant de reconnaître l'intérêt de la *Islands Protection Society*, organisme privé constitué pour préserver l'environnement des Îles. Il faut ici mentionner que les poursuites en droit administratif sur des questions environnementales sont souvent intentées par des regroupements ou associations à but non-lucratif dont les objets sont de préserver l'environnement et le bien-être de la population. Or ces organismes sont, dans la plupart des décisions, considérés comme un citoyen ordinaire, certes préoccupé par les questions d'environnement, mais n'ayant pas un intérêt distinct de celui des autres citoyens. Il en sera ainsi pour le groupe même si certains de ses membres subissent des dommages personnels et particuliers du fait de l'action contestée ; les membres affectés pourront se faire reconnaître intérêt seulement s'ils poursuivent en leur nom propre¹⁴.

12. *Rosenberg et al. v. Grand River Conservation Authority*, (1976), 69 D.L.R. (3d) 384, p. 393. Dans une instance où plusieurs propriétaires de terrains ont demandé une injonction afin d'empêcher une compagnie de répandre un herbicide sur une terre avoisinante, la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse émet l'opinion qu'en cas de nuisance publique, un risque potentiel pour la santé constitue, si prouvé, un dommage spécial pour chacun des propriétaires affectés. La Cour est cependant d'avis qu'il s'agit en l'espèce d'une nuisance privée. Toutefois, l'action est rejetée car la preuve ne démontre pas que l'herbicide présente un danger pour la santé. Voir *Palmer et al. v. Nova Scotia Forest Industries*, (1983), 2 D.L.R. (4th) 397. Un citoyen qui conteste une décision administrative dont les effets sur l'environnement risquent de compromettre la santé humaine a donc peut-être des chances de se faire reconnaître intérêt par le tribunal, et ce, même si la collectivité entière subit le même dommage. On peut toutefois imaginer que dans un tel cas, la preuve du dommage à la santé sera difficile à apporter.

13. [1979] 4 W.W.R. 1 (C.S. C.-B.).

14. L'intérêt pour agir des groupes présente aussi d'autres difficultés qui tiennent au fait que dans bien des cas, le tribunal refusera de reconnaître intérêt pour le motif qu'une personne morale ne peut subir de dommage personnel. Voir par exemple, en matière d'environnement : *Re Village Bay Preservation Society and Mayne Aifield Inc. et al.*, (1982), 136 D.L.R. (3d) 729 (C.S. C.-B.). Voir aussi : *Energy Probe et al. v. A.-G. of Canada et al.*, *infra*, note 42. Il semble cependant que la règle soit plus souple lorsque le requérant est une municipalité ou une autre collectivité territoriale publique qui entend protéger ses citoyens. Voir en matière

La décision la plus importante et la plus significative de ce premier courant est celle rendue par la Cour d'appel de l'Ontario dans *Rosenberg et al. v. Grand River Conservation Authority*¹⁵. Dans cette affaire, deux membres de l'intimé, organisme public chargé par une loi ontarienne d'assurer la conservation de la Grande Rivière, contestent une décision de l'intimé, prise à la majorité des membres, à l'effet de vendre un terrain sous sa juridiction pour l'agrandissement d'une autoroute. Les requérants allèguent que la décision est *ultra vires* des pouvoirs de l'Autorité, puisqu'elle n'assure pas la « conservation », selon les termes de la Loi. La Cour d'appel refuse l'intérêt aux requérants, en soumettant qu'ils n'ont pas, du fait de leur position, un intérêt plus grand que le public à ce que l'Autorité respecte la Loi. Ils ne souffrent pas non plus d'un dommage spécial. L'obligation des requérants se limite dès lors, selon la Cour, à porter les faits susceptibles de constituer une illégalité de la part de l'Autorité à la connaissance du procureur général, qui lui, pourra agir. La Cour rejette l'application de l'arrêt *Thorson* par l'énoncé suivant :

I conclude that the « discretion to permit » principle of the *Thorson* case does not extend to a case like the present. In my view the case does not decide that in all cases of alleged *ultra vires* action by a statutory corporation, the Court has a discretion to permit the continuation of an action by someone who is in the same position as the rest of the public.¹⁶

Dans *Green v. The Queen in right of the Province of Ontario et al.*¹⁷, décision cependant rendue avant *Thorson*, la Haute Cour de l'Ontario refuse intérêt à un citoyen qui prétend qu'en n'empêchant pas une usine de ciment d'exercer ses activités aux abords d'un parc, le gouvernement de l'Ontario n'a pas rempli son obligation d'entretien des parcs publics édictée par une loi provinciale. Dans *Re Greenpeace Foundation of British Columbia and Minister of the Environment*¹⁸, l'association requérante demande une injonction empêchant l'importation de baleines destinées à être exhibées à l'Aquarium de Vancouver, pour motif d'illégalité commise par le ministre dans l'octroi du permis permettant la transaction. La Cour suprême de la Colombie-Britannique juge l'intérêt de l'association insuffisant. Dans *Sea Shepherd Conservation*

d'environnement : *Township of Tosorontio v. Atomic Energy Control Board*, (1981), 10 C.E.L.R. 146 (Cour d'appel fédérale).

D'autre part, il est maintenant possible au Québec d'intenter dans certains cas un recours collectif. Notre analyse ne portera toutefois pas sur les conditions et la portée d'un tel recours.

15. (1976), 69 D.L.R. (3d) 384 (C.A. Ont.).

16. *Id.*, p. 395.

17. (1972), 34 D.L.R. (3d) 20 (H.C. Ont.).

18. (1981), 122 D.L.R. (3d) 179 (C.S. C.-B.).

*Authority v. The Queen in Right of British Columbia et al.*¹⁹, la Cour rejette une autre fois pour défaut d'intérêt l'action d'un regroupement de citoyens visant à faire déclarer que le ministre de l'Environnement a l'obligation d'entendre des représentations avant d'implanter un programme d'extinction des loups. La même Cour rejette aussi pour le même motif une demande d'annuler un permis de coupe de bois. Les requérants, deux organismes de protection de la nature et deux membres de ces groupes, prétendent que l'agent public ayant octroyé le permis devait leur dévoiler des documents avant de prendre une décision²⁰. Enfin, dans *Canadians for the Abolition of Seal Hunt c. Ministre des Pêches*²¹, la Cour fédérale, division de première instance, refuse l'émission d'un bref de *mandamus* enjoignant au ministre de procéder à l'arrestation des chasseurs qui tuent les phoques de façon brutale, en contravention des dispositions d'une loi et d'un règlement fédéraux. La Cour explique ainsi le défaut d'intérêt des requérants :

En l'espèce, la constitutionnalité de la loi n'est pas en cause et la requête n'est pas introduite par l'un des chasseurs de phoques (qui aurait pu être lésé par le Règlement), mais par d'autres qui ne sont pas directement affectés et qui se sont faits les porte-parole de citoyens scandalisés par ce qu'ils considèrent comme une cruauté inutile envers les phoques.²²

Même s'il n'en sont pas tenus puisqu'ils ont déjà rejeté les actions pour défaut d'intérêt des requérants, les juges se prononcent tout de même sur le fond du litige dans chacun des cas étudiés précédemment. Dans *Green*, on juge la poursuite frivole et ne présentant pas de cause d'action raisonnable. Dans *Greenpeace Foundation*, la balance des inconvénients penchant en faveur de l'Aquarium, l'injonction n'est pas accordée. Dans *Sea Shepherd* et *Sierra Club*, on décide que les pouvoirs exercés ne sont pas quasi-judiciaires, et qu'aucune audition ne s'impose dès lors. Dans *Canadians for the Abolition of Seal Hunt*, la question est politique et non pas juridique. Enfin, dans *Rosenberg*, l'Autorité n'a pas excédé les pouvoirs conférés par la Loi.

1.1.2. L'approche libérale : la participation du public à la protection de l'environnement

Certaines cours n'ont pas appliqué la règle de l'intérêt spécial, et ont accepté que des citoyens se fassent gardiens de l'intérêt public en soumettant

19. (1984), 11 Admin. L.R. 190 (C.S. C.-B.).

20. *Sierra Club of Western Canada et al. v. The Queen in Right of the Province of British Columbia*, (1984), 11 Admin. L.R. 276 (C.S. C.-B.).

21. [1981] 1 C.F. 733 (division de première instance).

22. *Id.*, p. 736.

des décisions de l'Administration ayant un effet sur l'environnement à leur pouvoir de surveillance. Ces cas sont cependant en minorité.

Dans *Stein v. City of Winnipeg*²³, la requérante recherche une injonction interlocutoire pour empêcher la ville de répandre sur les arbres des insecticides nocifs pour la santé, pour le motif que le projet n'a pas fait l'objet de l'étude d'impact requise par la charte de la ville. La Cour d'appel du Manitoba fait une analogie avec l'arrêt *Thorson* afin de permettre à la citoyenne d'exercer son recours sans l'intervention du procureur général. Selon la Cour, la nécessité d'effectuer une étude d'impact vise à protéger l'environnement et à faire participer le public aux affaires municipales. La Cour soumet ainsi :

If that section is not to be considered as a mere pious declaration there must be inferred a correlative right, on the part of a resident, in a proper case, to have a question arising out of the sections adjudicated by the Court.²⁴

La majorité de la Cour rejette cependant la demande d'injonction interlocutoire car malgré le fait que l'étude d'impact n'a pas été réalisée, la balance des inconvénients joue quand même en faveur de la ville.

Dans l'affaire *Association Espaces verts du Mont-Rigaud Inc. c. Gold-bloom*²⁵, la Cour supérieure du Québec rejette une requête en irrecevabilité soulevée à l'encontre d'une action visant à rendre public un rapport du Conseil consultatif de l'environnement. Le rapport concerne l'implantation d'une ligne de transmission électrique dans les environs du Mont-Rigaud. Le ministre de l'environnement, à qui a été remis le rapport, refuse d'en délivrer copie à l'association requérante. Celle-ci soutient en avoir besoin pour empêcher que les travaux causent un préjudice irréparable à des plantations. L'association requérante regroupe des personnes intéressées par les questions d'environnement et d'écologie. Les motifs de la Cour pour accorder intérêt sont brefs :

L'association existe en vertu d'une charte provinciale et elle a pour but précisément de s'intéresser aux questions comme celles qui se posent ici.²⁶

Il n'est pas fait état de l'arrêt *Thorson*. La Cour conclut que l'Association a intérêt pour recevoir copie officielle du rapport puisque le ministre est requis par la *Loi sur la qualité de l'environnement* de rendre publique toute étude du Conseil.

23. (1974), 48 D.L.R. (3d) 223 (C.A. Man.).

24. *Id.*, p. 236. On remarque qu'il s'agit ici d'une matière municipale. Or, l'étendue de la zone affectée par la décision contestée étant réduite, la règle d'intérêt pour agir est assouplie. Voir *supra*, note 5.

25. [1976] C.S. 293.

26. *Id.*, p. 294.

Dans *Enquête Énergie c. Commission de contrôle de l'énergie atomique*²⁷, la requérante, société à but non lucratif qui sensibilise le public sur les questions d'énergie, cherche à annuler et à faire déclarer illégale une décision de l'intimée à l'effet d'accorder à Hydro-Ontario un permis d'exploitation d'une centrale atomique. La requérante demande l'émission d'un bref de *certiorari* et intente une action déclaratoire devant la Cour fédérale, division de première instance. L'illégalité alléguée est la partialité d'un des membres de la Commission qui posséderait des intérêts financiers incompatibles avec ses fonctions publiques. La Cour accorde intérêt quant au bref de *certiorari*, ce recours étant ouvert, selon la jurisprudence, à tout membre du public, même à un tiers au litige, à la discrétion du juge. En se basant sur *Thorson*, *McNeil* et *Borowski*, la Cour reconnaît également intérêt à la requérante pour intenter une action déclaratoire. En effet, la question soulevée est susceptible d'être tranchée par voie judiciaire. La requérante a, à titre de citoyenne, un intérêt véritable quant à la validité de la décision, et il n'existe aucune autre manière raisonnable et utile de saisir les tribunaux de la question. L'action est cependant rejetée, la Cour étant d'avis qu'il n'y a pas eu de partialité²⁸.

1.2. L'intérêt pour intenter des procédures contre l'Administration publique après l'arrêt *Finlay* : les balises de l'exercice de la discrétion judiciaire et leur impact sur les litiges relatifs à l'environnement

Dans *Finlay*²⁹, une personne nécessiteuse qui reçoit des prestations d'aide sociale du gouvernement du Manitoba demande une injonction et un jugement déclaratoire à l'effet de faire cesser le versement des contributions fédérales qui servent au paiement de ces prestations. *Finlay* prétend qu'en soustrayant des versements faits aux citoyens un montant visant à rembourser un trop-perçu de prestations d'assistance municipale antérieures, le gouvernement du Manitoba viole son engagement à l'effet de venir en aide à toute personne nécessiteuse dans la mesure d'un minimum vital. Or, cet engagement est, selon la Loi fédérale, une condition essentielle au versement par le fédéral des contributions aux provinces. Il y a donc illégalité des versements fédéraux. *Finlay* réclame la suspension des contributions fédérales au Manitoba tant que la Loi fédérale ne sera pas respectée.

27. [1984] 2 C.F. 227 (division de première instance).

28. Cette décision a été confirmée par la Cour d'appel fédérale, sans que ne soit soulevée à nouveau la question de l'intérêt. Voir [1985] 1 C.F. 563.

29. *Supra*, note 9.

C'est sur la question de la qualité pour agir du citoyen que la Cour suprême est appelée à se prononcer. La Cour, dans un jugement rendu à l'unanimité, soumet d'abord que Finlay n'a pas un intérêt personnel et distinct au sens où l'entend la règle développée dans le contexte des nuisances publiques. Cependant, la Cour exerce néanmoins sa discrétion pour accorder qualité au citoyen, sur la base de l'intérêt public de celui-ci et de son statut de personne nécessiteuse. La Cour reconnaît que les arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski* ne constituent pas une base suffisamment claire pour justifier l'exercice de la discrétion judiciaire à l'endroit des actions déclaratoires intentées contre l'Administration publique. Cependant, la Cour extrapole la règle établie dans ces trois arrêts pour étendre le pouvoir discrétionnaire des tribunaux d'accorder intérêt aux cas de dépenses publiques et d'actes administratifs.

La Cour soumet trois critères devant guider les juges dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire. La question doit être justiciable, c'est-à-dire susceptible d'être tranchée par les tribunaux, et non pas seulement par le législateur ou l'exécutif. Il faut qu'il y ait un vrai litige et que le citoyen ait un intérêt véritable, ceci pour éviter que les tribunaux ne soient inutilement encombrés. Enfin, il ne doit pas exister un autre moyen raisonnable et efficace de saisir un tribunal de la question. Nous verrons dans les prochaines sections l'application que fait la Cour suprême de ces critères au cas de Finlay. Nous évaluerons également l'effet que ces critères auront sur la situation du citoyen qui soumet une décision administrative au contrôle d'une cour supérieure afin de protéger l'environnement.

1.2.1. La justiciabilité du litige

Dans *Finlay*, la Cour suprême insiste sur le pouvoir des tribunaux de régler tous les litiges où sont soulevés des points de droit :

[...] lorsqu'est en cause un litige que les tribunaux peuvent trancher, ceux-ci ne devraient pas refuser de statuer au motif qu'à cause de ses incidences ou de son contexte politique, il vaudrait mieux en laisser l'examen et le règlement au législateur ou à l'exécutif.³⁰

En l'espèce, la Cour considère que les points litigieux concernant l'inexécution provinciale sont des points de droit. Le litige est donc justiciable.

Les pouvoirs légaux conférés à l'Administration en matière d'environnement sont souvent de nature discrétionnaire. L'accès au pouvoir de surveillance des tribunaux supérieurs se trouve ainsi dans bien des cas réduit,

30. *Id.*, p. 632.

puisque la loi délégatrice de pouvoir n'impose aucun critère dans la prise de décision. Seul le respect de l'équité et des chartes des droits est alors revisable par les tribunaux. Dans *Sea Shepherd*³¹ et *Sierra Club*³², les juges refusent de reviser les décisions de l'Administration qui leur sont soumises pour le motif qu'il s'agit de décisions discrétionnaires pour lesquelles la justice naturelle n'a pas à être respectée. Dans *Canadians for the Abolition of Seal Hunt*³³, la Cour fédérale s'estime incompétente pour obliger le ministre et ses agents à arrêter les chasseurs de phoques qui violent les règlements. Selon la Cour :

Certaines lois ou règlements sont, de par leur nature, plus difficiles à appliquer que d'autres. Il faut toujours essayer d'atteindre à l'application intégrale, mais si cela est impossible, il ne s'ensuit pas pour autant que la loi ou le règlement doive être abrogé. En l'espèce, ce que les requérantes visent à établir, c'est que le Règlement sur la chasse aux phoques n'est pas et ne peut pas être rigoureusement appliqué : elles n'en réclament pas l'abrogation, qui aboutirait à une chasse non réglementée, mais l'abolition de la chasse elle-même. Or, il s'agit là d'une question politique et non pas juridique.³⁴

En fait, dans tous ces cas de questions non-justiciables, la décision des juges quant à l'intérêt est superflue. L'auteur Roman soutient ainsi :

In all of these cases it would appear that the impulse to deny the plaintiff was so strong that the courts departed from their traditional reluctance to decide unnecessary issues, and made standing decisions which, in non-justiciable cases seem gratuitous. [...] Future justiciable cases may be deterred or precluded by unnecessary standing decisions which may go too far. As a matter of policy, courts should decline to make any finding on standing if the case is not justiciable [...].³⁵

La Haute Cour de l'Ontario a rendu en 1978 une décision allant à l'encontre de cette tendance générale, dans *Re Pim and Minister of the Environment*³⁶. Dans cette affaire, un citoyen demande à la Cour d'ordonner au ministre d'adopter des règlements concernant la vente des contenants non-recyclables. Une loi stipule à cet effet que le ministre peut adopter des règlements dans un laps de temps déterminé, ce qui n'a pas été fait. L'opinion des juges diffère en ce qui concerne l'application des arrêts *Thorson* et *McNeil* en droit administratif. Ils s'entendent cependant pour justifier le rejet de l'action par le caractère discrétionnaire du pouvoir du ministre d'adopter des règlements. Il s'agit d'une question non justiciable. On peut supposer qu'après

31. *Supra*, note 19.

32. *Supra*, note 20.

33. *Supra*, note 21.

34. *Id.*, p. 740-741.

35. A.J. ROMAN, «Locus Standi. A cure in Search of a Disease?», dans SWAIGEN (éd.), *Environmental Rights in Canada*, Toronto, Butterworths, 1981, p. 11-59, p. 29.

36. (1978), 23 O.R. (2d) 45 (H.C.).

l'arrêt *Finlay*, les décisions judiciaires mettant en cause les pouvoirs de l'Administration en matière d'environnement se solderont souvent par une semblable constatation de non-justiciabilité, étant donné le grand nombre de pouvoirs discrétionnaires dévolus à l'Administration dans ce domaine.

1.2.2. L'existence d'un vrai litige et d'un intérêt véritable

Dans *Finlay*, la Cour suprême dénote l'existence d'un vrai litige par le fait que les points de droit soulevés ne sont pas futiles. De même, *Finlay* est, selon la Cour, une personne nécessiteuse ayant un intérêt véritable. Il est difficile à l'heure actuelle de se prononcer quant à l'interprétation que donneront les juges à ces nouveaux concepts. Pour ce qui est de l'intérêt véritable, il est clair qu'il s'agit là d'un test moins exigeant que celui de l'intérêt personnel et particulier appliqué en matière de nuisances publiques. Cependant, il n'est pas certain qu'un membre du grand public aurait pu attaquer le versement des contributions fédérales puisque le statut de personne nécessiteuse de *Finlay* semble avoir été d'une certaine importance dans la reconnaissance par la Cour d'un intérêt véritable. Ce précédent pourrait avoir un impact négatif sur les litiges relatifs à la protection de l'environnement, lorsqu'un citoyen agit dans l'intérêt du public et non dans son propre intérêt. On peut cependant supposer que les tribunaux suivront plutôt la décision rendue dans *Enquête Énergie*³⁷ où la Cour fédérale a décidé que l'association requérante a, à titre de citoyenne, un intérêt véritable quant à la validité de la décision administrative contestée.

La question des points de droit futiles rejoint pour sa part la notion de rejet pour action frivole ou manifestement mal fondée. Dans *Green*³⁸, la Cour juge frivole et ne présentant pas de cause d'action raisonnable l'allégation à l'effet que la province est constituée *trustee* pour le maintien des parcs provinciaux. Une disposition de la loi permet au contraire la fermeture des parcs ou leur diminution en superficie. Le juge ajoute :

No one can be critical of resort to the Courts to remedy social wrongs or injustices by way of interpretation of law, either statutory or by precedent. [...] Nevertheless, if resort to the Courts is to be had, care must be taken that such steps are from a sound base in law otherwise ill-founded actions for the sake of using the Courts as a vehicle for expounding philosophy are to be discouraged.³⁹

Cette notion de frivolité est finalement reliée à la justiciabilité. Dans un premier temps, les tribunaux auront à décider si le problème qui leur est

37. *Supra*, note 27.

38. *Supra*, note 17.

39. *Id.*, p. 32.

soumis est justiciable, c'est-à-dire s'il soulève des points de droit ; si ce test réussit, les juges devront dès lors s'assurer que les points de droit soulevés ne sont pas frivoles. Ce devrait être assez rarement le cas.

1.2.3. L'absence d'un autre moyen raisonnable et efficace de saisir le tribunal

Dans *Finlay*, la Cour suprême exprime l'avis qu'il n'y a pas d'autres moyens de saisir le tribunal du litige. D'une part, il n'existe pas de citoyens ayant un intérêt plus direct que *Finlay*, étant donné le statut de personne nécessiteuse de celui-ci. D'autre part, le procureur général n'aurait pas consenti à introduire l'action si on le lui avait demandé, puisqu'il a pris la défense du ministre des finances dans les procédures. La Cour s'exprime ainsi :

Dans la mesure où une requête préalable au procureur général pour qu'il intervienne pourrait être jugée nécessaire dans certains cas pour montrer qu'il n'y a pas d'autres moyens de saisir un tribunal du litige, je ne pense pas que cela doive être considéré comme nécessaire dans une espèce comme celle-ci, quand il est clair, vu la position adoptée par le procureur général, qu'il n'aurait pas consenti à introduire une instance.⁴⁰

La Cour fédérale en est arrivée à la même conclusion dans *Enquête Énergie* : selon la Cour, le fait que le procureur général se porte à la défense de la Commission de contrôle de l'énergie atomique montre clairement qu'il n'aurait pas pris action si *Enquête Énergie* le lui avait demandé⁴¹. Cependant, dans les autres arrêts relatifs à l'environnement rendus avant *Finlay*, l'absence de requête au procureur général est souvent considérée fatale à l'action. L'arrêt *Finlay* aura probablement un impact considérable dans les cas où le procureur général refuse de prendre action pour le motif dissimulé de protéger les décisions issues de son gouvernement. Une simple allégation par le citoyen à l'effet que les intérêts du procureur général empêchent celui-ci d'intenter une action dans l'intérêt public devrait maintenant suffire à conférer qualité au citoyen, sans le besoin d'une requête préalable au procureur général.

L'autre condition qui se dégage de la décision de la Cour suprême, à savoir l'absence d'une personne ayant un intérêt plus direct dans le litige, pose un plus grand problème. En effet, on peut presque toujours pointer du doigt un citoyen ou un groupe de citoyens plus particulièrement affecté par une décision de l'Administration. Ne rejoint-on pas alors le concept de l'intérêt personnel et distinct que la Cour a cherché à contourner en n'exigeant

40. *Supra*, note 9, p. 634.

41. *Supra*, note 27, p. 243.

qu'un intérêt véritable? Quoi qu'il en soit, cette nouvelle condition pourrait fort bien se révéler être une nouvelle porte de sortie pour les juges désireux de protéger des intérêts économiques immédiats plutôt que l'environnement. Il est à souhaiter que l'intérêt sera quand même accordé au citoyen lorsqu'il appert que les personnes plus directement touchées ne prendraient pas action, pour une raison ou pour une autre, comme ce fut le cas dans l'arrêt *Borowski*⁴². On peut aussi prétendre, par analogie avec le jugement rendu dans *McNeil*⁴³, que l'atteinte du droit des citoyens à un environnement sain confère intérêt à ceux-ci, malgré le fait que certains individus puissent être affectés plus directement par la décision administrative.

2. L'intérêt à poursuivre en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

La section III.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* a été adoptée en 1978. Elle reconnaît au citoyen québécois le droit à la qualité de l'environnement et elle met à la disposition de celui-ci un recours en injonction afin d'empêcher les violations de ce droit. Malgré d'importantes limites posées par la Loi à l'exercice de ces droits, la démarche du législateur aura pour effet, selon les observateurs, « [...] d'accroître l'importance de la Loi et d'en faire un meilleur instrument de défense de l'environnement »⁴⁴.

Nous exposerons dans un premier chapitre les principales caractéristiques de ce nouveau recours de droit statutaire. Nous examinerons dans le second chapitre la règle d'intérêt à poursuivre qui y est applicable, de façon à déterminer si un simple citoyen concerné pourra se prévaloir de ce recours pour empêcher un acte portant atteinte à l'environnement.

42. *Supra*, note 8.

Cependant, dans un arrêt récent, *Energy Probe et al. v. A.-G. of Canada et al.*, Cour supr. de l'Ontario, dossier Re 930-87, 4 septembre 1987, la Cour refuse d'accorder intérêt à onze individus qui contestent la validité constitutionnelle de la *Loi sur la responsabilité nucléaire*, S.R.C. 1970, c. 29 (1^{er} supp.), pour le motif qu'il existe une autre manière efficace de soumettre la question à la cour. En effet, les victimes d'un accident nucléaire, à supposer qu'un tel accident ne survienne un jour, auront un intérêt direct qui leur permettra de soumettre la question constitutionnelle au tribunal. De plus, dans la même instance, le juge refuse intérêt à *Energy Probe* et à la ville de Toronto, pour le motif que seules des personnes physiques sont visées par l'application de la Loi (p. 9-10 des motifs).

43. *Supra*, note 7.

44. Voir Y. DUPLESSIS, J. HÉTU, J. PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Les Éditions Thémis, 1982, p. 146.

2.1. Le recours en injonction de la section III.1

L'article 19.2 de la Loi se lit comme suit :

Un juge de la Cour supérieure peut accorder une injonction pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice d'un droit conféré par l'article 19.1.

L'article 19.1 confère à toute personne le droit à la «[...] qualité de l'environnement, à la protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent [...]», mais seulement dans la mesure où ce droit est prévu par la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou les règlements, les ordonnances, les approbations et autorisations délivrés en vertu de celle-ci. Dans l'ouvrage *La protection juridique de l'environnement au Québec*, les auteurs Duplessis, Hétu et Piette définissent ainsi les balises de ce droit :

Toutes les dispositions de la Loi comme, par exemple, l'article 20 qui prohibe la contamination ou la pollution de l'environnement, les articles 22 et 31.1 qui exigent la délivrance d'un certificat d'autorisation avant l'exécution de certains projets susceptibles d'entraîner des perturbations environnementales, l'article 66 qui prohibe le dépôt de déchets dans des endroits non-autorisés et l'article 123.1 qui exige la mise en œuvre de mesures destinées à prévenir la contamination de l'environnement, sont autant de dispositions qui déterminent la « mesure » du droit à la qualité et à la protection de l'environnement dont jouit le citoyen québécois en vertu de l'article 19.1.⁴⁵

La personne physique ou morale poursuivie ne sera prise en défaut par les tribunaux que si elle ne respecte pas les dispositions législatives et réglementaires. L'article 19.7 est clair à cet effet :

Les articles 19.2 à 19.6 ne s'appliquent pas dans le cas d'un projet dûment autorisé en vertu de la présente loi, sauf dans le cas d'un acte non conforme aux dispositions du certificat d'autorisation ou de tout règlement applicable.⁴⁶

Le législateur favorise donc de la sorte le maintien de certaines industries polluantes dont il permet l'exploitation pour des raisons économiques ou autres. Les auteurs Duplessis, Hétu et Piette commentent ainsi cette réserve :

Dans le domaine nouveau des droits de l'environnement comme dans le domaine des droits sociaux-économiques, le législateur se montre prudent et ne veut pas renoncer à son droit de fixer les règles du jeu, sous réserve, bien entendu, du pouvoir de contrôle et de surveillance des tribunaux.⁴⁷

45. *Id.*, p. 61.

46. Dans *Les Entreprises B.C.P. Ltée c. Bourassa*, J.E. 84-279, la Cour d'appel est cependant d'avis que l'article 19.7 n'empêche pas l'injonction pour interdire des actes contraires aux règles traditionnelles du bon voisinage, même si le certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 ne les interdit pas expressément.

47. *Supra*, note 44, p. 66.

La demande d'injonction doit être signifiée au procureur général (art. 19.5) et est instruite et jugée d'urgence (art. 19.6).

2.2. L'intérêt requis

L'article 19.3 de la Loi établit l'intérêt requis pour demander l'injonction :

La demande d'injonction visée dans l'article 19.2 peut être faite par toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la présente loi ou aux règlements est alléguée ou le voisinage immédiat de ce lieu.

Elle peut être faite également par le procureur général et par toute municipalité où se produit ou est sur le point de se produire la contravention.

L'injonction ne peut être demandée par une association pour la protection de l'environnement puisque le recours n'est ouvert qu'à « toute personne physique ». En choisissant le critère plus souple de la fréquentation du lieu où se produit la contravention, le législateur facilite l'accès à la justice au citoyen qui ne subit pas par la contravention un dommage personnel plus grand que celui souffert par les autres citoyens. Les auteurs Duplessis, Hétu et Piette analysent comme suit l'intérêt requis :

Ce critère d'intérêt constitue un élargissement considérable de celui que reconnaît la jurisprudence traditionnelle en matière de recours civils privés. De toute évidence, ce critère facilitera l'accès aux tribunaux par le citoyen qui désire agir comme représentant de l'intérêt public lorsqu'il se produit une atteinte illégale à la qualité de l'environnement. C'était d'ailleurs là clairement l'intention du législateur [...].⁴⁸

Les injonctions prises à ce jour présentent surtout le cas d'individus se plaignant de troubles de voisinage. Ces personnes subissent une atteinte à leur propriété ou à leur confort personnel. Des inconvénients similaires peuvent être ressentis par d'autres voisins, mais le même dommage ne s'étend pas au grand public. Par conséquent, il ne s'agit pas dans ces situations d'actions intentées dans l'intérêt public. À titre d'exemple, on peut mentionner l'affaire *Les Entreprises B.C.P. Ltée c. Bourassa*⁴⁹ où la Cour d'appel ordonne la fermeture partielle d'une usine jusqu'à ce qu'un certificat d'autorisation soit émis par le ministère relativement à des travaux d'agrandissement déjà effectués. Les demandeurs, tous des propriétaires contigus ou voisins, souffrent du bruit, de la senteur et des polluants émis dans l'air par suite de l'exploitation de l'usine réaménagée. La Cour d'appel se base sur les articles 19.2 et 19.3 de

48. *Id.*, p. 62.

49. *Supra*, note 46.

la Loi pour affirmer que «[...] tout voisin a qualité pour et droit de requérir la fermeture d'une industrie soumise au certificat de l'article 22 et qui ne l'a pas obtenu»⁵⁰. De même, dans *Pomerleau c. Eugène Nadeau et Fils Inc.*⁵¹, la Cour supérieure enjoint la défenderesse de cesser de gérer et d'exploiter une porcherie en contravention de l'autorisation émise par le ministère. Selon la cour, l'intérêt des demandeurs dans le litige ne fait aucun doute puisqu'ils ont senti les émanations nauséabondes provenant de la porcherie située à proximité de leur maison ou chalet.

Intérêt est cependant accordé à un citoyen qui ne subit pas de dommage direct et privé du fait de l'acte contesté dans *Bernier c. Les Immeubles Charlesbec Inc.*⁵². Dans cette affaire, le demandeur cherche à faire interdire l'abattage des arbres dans un boisé voisin du lieu où il exerce sa profession d'architecte. L'intérêt du citoyen est expressément reconnu, mais l'injonction est refusée pour d'autres motifs. Cette décision est importante car elle établit le droit du citoyen de prendre action dans le but de préserver l'environnement pour le bien-être de la population. Il est cependant évident qu'en exerçant ses activités aux abords du boisé, Bernier remplit nécessairement le critère de «fréquentation du voisinage immédiat» imposé par l'article 19.3. Il reste à savoir si un citoyen ne passant qu'occasionnellement aux abords du boisé sera considéré par les tribunaux comme «fréquentant» ce lieu.

Quoi qu'il en soit, la règle d'intérêt applicable à ce recours témoigne d'une percée appréciable du droit québécois de l'environnement. En effet, cette règle tient compte du fait que l'environnement est un bien collectif que chaque citoyen a intérêt à préserver. La constatation que l'acte reproché affecte plus directement certaines personnes ou propriétés n'est donc pas de nature à annihiler l'action du citoyen simplement concerné par la qualité de l'environnement.

3. L'intérêt à poursuivre en vertu des chartes canadienne et québécoise des droits de la personne

3.1. La Charte canadienne des droits et libertés

La *Charte canadienne des droits et libertés* ne confère pas expressément au citoyen un droit à un environnement sain. Indirectement cependant, l'article 7, qui confère à chacun le droit «[...] à la vie, à la liberté et à la sécurité

50. *Id.*, p. 4.

51. [1980] C.S. 740.

52. C.S. Québec, 20 avril 1979, reproduit dans Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *supra*, note 44, p. 451.

de sa personne [...] » est peut-être susceptible d'apporter certaines garanties en matière de protection de l'environnement. L'auteur Stevenson établit ce lien en ces termes :

If section 7 purports to protect rights to life, liberty and security of person, surely this must also be taken to include a right to a clean environment. Without such an environment life itself cannot be supported or at best may be prohibited (and our liberty consequently reduced) from certain areas, for example, entering industrial zones where the environment is so polluted as to be toxic and dangerous to health.⁵³

Le droit prévu à l'article 7 n'est cependant pas absolu puisque selon les termes mêmes de l'article, une atteinte peut y être portée si elle est faite en conformité avec les « principes de justice fondamentale »⁵⁴. Le contenu de cette dernière notion ne sera révélé qu'empiriquement par la jurisprudence, mais la Cour suprême s'est déjà prononcée à l'effet que les « principes de justice fondamentale » ne réfèrent pas seulement aux garanties procédurales de la justice naturelle, mais peuvent comprendre aussi des règles de droit substantif⁵⁵.

Le respect de la Charte s'impose aux législatures fédérales et provinciales, pour le contenu des lois, et aux différents paliers des gouvernements dans la prise de décisions et l'élaboration de règlements, décrets, ordonnances et autres (art. 32). La Charte ne s'applique pas entre personnes privées⁵⁶. En matière de protection de l'environnement, elle ne pourrait donc être invoquée qu'à l'encontre des lois et des décisions de l'Administration, et non contre un pollueur privé.

L'analyse de l'affaire jugée par la Cour suprême du Canada dans *Operation Dismantle c. La Reine*⁵⁷ présente beaucoup d'intérêt pour les fins de notre étude, puisqu'il s'agit d'une poursuite engagée dans l'intérêt public. L'action n'est toutefois pas directement liée à la protection de l'environnement. Dans cette affaire, les requérants, tous des syndicats et des regroupements de citoyens pour la paix et le désarmement, contestent la décision du Cabinet fédéral d'autoriser les États-Unis à procéder à des essais de missiles sur le

53. C.P. STEVENSON, « A New Perspective on Environmental Rights after the Charter », (1983) 21 *Osgoode Hall L.J.* 390.

54. Certains prétendent que le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne est autonome, et qu'il peut être invoqué même si la justice fondamentale a été respectée. Ce courant est cependant largement minoritaire. Voir en particulier à l'encontre de ce courant : *R. c. Operation Dismantle Inc.*, [1983] 1 C.F. 745 (C.A.), confirmé à [1985] 1 R.C.S. 441. Le droit prévu à l'article 7 est également sujet à la « limite raisonnable » de l'article 1. Voir : *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177.

55. Voir *Renvoi relatif au paragraphe 94(2) de la Motor Vehicle Act*, [1985] 2 R.C.S. 486.

56. Voir *Retail, Wholesale and Department Store Union, Local 580 et al. c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573.

57. [1985] 1 R.C.S. 441.

territoire canadien. Ils prétendent que le droit à la vie et à la sécurité de leurs membres de même que de tous les Canadiens est touché du fait de l'augmentation du risque de guerre nucléaire ainsi créé. La Cour suprême doit se prononcer sur une requête demandant la radiation de la déclaration pour absence d'une cause raisonnable d'action. Dans ses motifs, auxquels souscrivent quatre autres juges, le juge Dickson confirme que les décisions du Cabinet sont soumises au contrôle judiciaire institué par la Charte. Cependant, bien qu'un dommage futur et probable puisse faire l'objet de réparations basées sur la Charte, la violation incertaine et lointaine des droits des requérants dans la présente instance justifie le rejet de l'action. Le juge s'explique ainsi :

[...] le lien causal entre les actes du gouvernement canadien et la violation alléguée des droits des appelants aux termes de la *Charte* est simplement trop incertain, trop conjectural et trop hypothétique pour étayer une cause d'action.⁵⁸

La Cour confirme donc la radiation de la déclaration. Le juge Wilson soutient elle aussi que la décision du Cabinet peut être révisée par les tribunaux pour assurer le respect des dispositions de la Charte. Mais elle considère aussi — pour des motifs cependant un peu différents de ceux du juge Dickson — qu'il n'y a pas en l'espèce de violation du droit à la vie et à la sécurité de la personne justifiant le maintien de la déclaration. L'intérêt requis pour poursuivre en vertu de la Charte diffère selon que l'on intente un recours en vertu du par. 24(1) ou du par. 52(1). Ces paragraphes se lisent comme suit :

24(1). Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

51(1). La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada ; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Pour pouvoir invoquer le par. 24(1), il faut que le requérant ait lui-même souffert d'une violation de ses droits ou que ses droits soient menacés avec un certain degré de probabilité. Par contre, le par. 52(1) peut être invoqué pour faire déclarer l'inconstitutionnalité d'une disposition, même si le requérant ne subit pas lui-même la violation. Ainsi, dans un article portant sur l'intérêt à poursuivre en vertu de la Charte, l'auteur Murphy reprend les faits de l'affaire *Borowski* pour soutenir qu'en tant que « citoyen intéressé », Borowski n'aurait pas pu se servir du par. 24(1) pour contester les dispositions du *Code criminel* autorisant des avortements, pour le motif qu'elles sont incompatibles au droit à la vie de l'article 7. Cependant, le par. 52(1) aurait pu être invoqué par Borowski pour faire déclarer ces dispositions inconstitutionnelles⁵⁹. La

58. *Id.*, p. 447.

59. M.J. MURPHY, « L'intérêt à poursuivre en vertu du par. 24(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* », (1986), 35 *RD UN-B* 188.

Cour suprême a déjà eu l'occasion d'affirmer que la règle d'intérêt développée dans les arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski* est applicable aux poursuites pour déclaration d'inconstitutionnalité basées sur le par. 52(1), lorsque les droits du citoyen ne sont pas directement affectés⁶⁰.

La situation du citoyen qui désire en se basant sur la Charte canadienne protéger à la fois l'environnement et la santé humaine dépendra donc du fait qu'il soit touché ou non dans ses droits par la mesure contestée. Dans le cas où le droit à la vie et à la sécurité du citoyen qui intente l'action est touché par la mesure qu'il conteste, alors que la collectivité ne subit que des effets moindres, le recours pourra être fondé sur le par. 24(1) pour l'obtention d'une réparation et, subsidiairement, sur le par. 52(1) pour l'obtention d'un jugement déclaratoire d'inconstitutionnalité. La reconnaissance de l'intérêt pour agir ne posera pas de problème particulier.

Par contre, l'action a beaucoup moins de chances d'être reçue si le préjudice que le citoyen subit affecte au même degré toute la collectivité à laquelle il appartient. Dans ce cas, si l'on tient compte de la décision rendue dans *Operation Dismantle*, il sera très difficile, voire impossible, de prouver au juge qu'il y a violation du droit à la vie et à la sécurité d'une collectivité entière. L'obstacle ne se situe donc pas au niveau de l'intérêt pour agir, mais de la preuve de la violation du droit.

Dans le cas enfin où le droit à la vie et à la sécurité du citoyen qui conteste la mesure n'est pas touché, le recours sous le par. 24(1) ne pourra être maintenu. Une requête en jugement déclaratoire sous le par. 52(1) sera cependant possible à ce citoyen concerné, à la condition que le droit à la vie ou à la sécurité de certaines personnes soit effectivement atteint. Il faudra de plus que le citoyen ait un intérêt véritable et que les victimes, pour une raison ou pour une autre, ne soient pas susceptibles d'intenter elles-mêmes un recours, comme le suggère l'arrêt *Borowski*.

Le par. 52(1) ne peut cependant être invoqué qu'à l'encontre d'une «règle de droit» incompatible avec la Charte. Il n'est pas certain qu'une décision administrative — par exemple l'octroi d'un permis — puisse être considérée comme une règle de droit pouvant être déclarée inconstitutionnelle en vertu du par. 52(1). Dans *Operation Dismantle*, la Cour n'a pas eu à répondre à cette question. Le juge Dickson laisse la porte ouverte en soumettant :

[...] rien dans les présents motifs ne saurait être interprété comme l'adoption de l'opinion selon laquelle la référence faite à la «règle de droit» à l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* doit être confinée aux lois, aux règlements et à la

60. Voir *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 313.

common law. Il se peut fort bien que, si la suprématie de la Constitution, énoncée à l'art. 52, doit avoir un sens, tous les actes effectués selon des pouvoirs découlant d'une règle de droit relèveront de l'art. 52.⁶¹

Enfin, il semble que les groupes environnementalistes, qui sont considérés comme un « citoyen intéressé », pourront prendre action sous l'autorité du par. 52(1), mais non du par. 24(1)⁶². Les groupes requérants dans *Operation Dismantle* exercent leur recours en vertu des deux articles. La Cour ne se prononce cependant pas sur la question de l'intérêt à poursuivre puisque la déclaration ne révèle pas de cause raisonnable d'action.

3.2. La Charte québécoise des droits et libertés de la personne

Tout comme la Charte canadienne, la *Charte des droits et libertés de la personne*, adoptée en 1975 par le législateur québécois, ne prévoit pas expressément un droit à un environnement sain. Néanmoins, l'article 1 accorde à l'être humain le « [...] droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de la personne ». L'article 6, qui protège le droit « [...] à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens [...] » peut aussi servir de base à des recours visant à protéger l'environnement. Comme la Charte québécoise s'applique dans les rapports privés entre les citoyens, un recours fondé sur l'article 6 pourrait être un complément à l'injonction prise en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Les auteurs Duplessis, Hétu et Piette commentent ainsi l'interaction de l'article 6 et du deuxième alinéa de l'article 49 de la Charte :

61. *Supra*, note 57, p. 459. Une décision récente de la Cour supérieure du Québec, *Chartrand c. Marx*, [1987] R.J.Q. 331 établit que le pouvoir discrétionnaire du procureur général d'arrêter des procédures criminelles intentées par un poursuivant privé peut faire l'objet de revision judiciaire s'il y a discrimination au sens de l'article 15 de la Charte canadienne dans l'exercice du pouvoir. Le juge J.P. Bergeron soutient ainsi :

« Devant l'état actuel du droit, en regard de la Charte et des développements jurisprudentiels qui en ont découlé, il me semble clair que tout absolutisme apparent qui aurait pu exister n'a plus sa raison d'être et que personne ne peut se réclamer d'être au-dessus de la loi, *tout pouvoir administratif, consacré par une règle de droit*, est sujet à examen par les tribunaux s'il est fait entorse aux dispositions de la Charte par une violation de cette dernière. » (p. 341).

(Nous avons souligné).

En l'espèce, la Cour annule en vertu du par. 24(1) de la Charte l'ordre d'arrêt des procédures criminelles contre un médecin accusé d'avoir illégalement pratiqué des avortements. La Cour d'appel a par ailleurs renversé cette décision pour le motif qu'il n'y a pas eu discrimination : J.E. 87-977.

62. Voir STEVENSON, *supra*, note 53, p. 407. Voir cependant le récent arrêt *Energy Probe*, *supra*, note 42, où la Cour suprême de l'Ontario refuse au groupe intérêt pour agir en vertu du par. 52(1).

Nous sommes d'opinion que tout comportement nuisible pour l'environnement qui a pour effet de porter atteinte à la jouissance paisible des biens d'une personne, pourrait donner à la victime le droit de réclamer des dommages exemplaires du responsable de ce geste.⁶³

Cependant, les dommages exemplaires ne peuvent être accordés, selon les termes du deuxième alinéa de l'article 49, que si l'atteinte au droit est intentionnelle⁶⁴. Un recours fondé sur une violation de l'article 6 pourrait n'être d'aucune utilité si le pollueur respecte les exigences émises par l'Administration. En effet, selon les termes de l'article 6, il peut être porté atteinte au droit qui y est prévu « [...] dans la mesure prévue par la loi ». Or, en vertu de l'article 56.3, le mot « loi » inclut un règlement, un décret, une ordonnance ou un arrêté en conseil adoptés sous l'autorité d'une loi.

Un citoyen désirant protéger l'environnement ne pourra invoquer la Charte contre une personne privée que s'il subit lui-même une violation de ses droits. En effet, le premier alinéa de l'article 49, qui constitue alors la base du pouvoir judiciaire, accorde le droit d'obtenir la cessation de l'atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel, à la victime de l'atteinte illicite. Une action prise dans l'intérêt collectif ne pourra être maintenue, tel qu'il appert de la décision de la Cour d'appel rendue dans *Jeunes canadiens pour une civilisation chrétienne c. Fondation du Théâtre du Nouveau-Monde*⁶⁵. Dans cette affaire, la Cour empêche les requérants d'invoquer la Charte à l'appui de leur prétention que la collectivité subit de graves préjudices moraux par la présentation de la pièce *Les fées ont soif*. La Cour s'exprime ainsi quant à l'intérêt des requérants en regard de l'article 49 de la Charte :

[...] cette Loi n'a rien modifié de la notion de l'intérêt direct et personnel requis pour pouvoir former l'un ou l'autre des recours prévus à l'article 49 précité, soit l'action en réparation et l'injonction.

Pour qu'il en fût autrement, c'est-à-dire pour qu'il y ait eu dérogation à la règle du droit commun, il eut fallu une disposition législative spécifique et claire ; tel n'est pas l'article 49, et je n'en trouve aucune dans la Charte.⁶⁶

L'article 52 peut toutefois servir de fondement pour faire déclarer inopérante une loi québécoise (incluant un règlement, décret, arrêté en conseil ou une ordonnance) pour le motif qu'elle porte atteinte à un droit prévu par la Charte. L'article 52 se lit comme suit :

63. *Supra*, note 44, p. 146.

64. Voir *Commission des droits de la personne du Québec v. L'Homme*, (1982), 3 C.H.R.R. 849 (C.A.).

65. [1979] C.A. 491.

66. *Id.*, p. 495.

52. Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.

Un citoyen intéressé pourra ainsi agir dans le but de protéger l'environnement et la collectivité publique si par ailleurs il allègue que certains citoyens subissent une violation des droits de l'article 1. Il semble que la règle d'intérêt pour agir établie par les arrêts *Thorson*, *McNeil* et *Borowski* soit à cet égard applicable. En effet, certaines dispositions de la Charte québécoise ont été en quelque sorte constitutionnalisées par l'article 52, et il semble que la règle d'intérêt pour agir en droit public développée en common law soit applicable au Québec à l'endroit des litiges constitutionnels⁶⁷. Une violation du droit de l'article 6 ne pourrait toutefois être invoquée, puisque, comme nous l'avons déjà mentionné, une loi peut porter atteinte à ce droit. Mentionnons finalement que la Charte québécoise permet, selon les termes de l'article 9.1, les atteintes aux droits qui sont nécessaires pour protéger les valeurs démocratiques et l'ordre public. Cette clause est sensiblement au même effet que l'article 1 de la Charte constitutionnelle.

Conclusion

Les règles d'intérêt à poursuivre imposées par la loi ou la jurisprudence sont nécessaires dans la mesure où elles permettent d'éliminer les excès, en assurant la « filtration » des litiges soumis aux tribunaux. Toutefois, elles offrent aussi dans certains cas des « alibis » aux juges qui refusent de se prononcer sur des questions controversées. Elles trahissent ainsi d'une façon indirecte le degré d'ouverture de la société face à certaines revendications. Or, la protection de l'environnement compte à l'heure actuelle parmi les plus grandes préoccupations des citoyens québécois. Il serait donc tout naturel que les tribunaux lui accordent une attention particulière, d'abord en assurant l'élimination des exigences procédurales superflues.

La Cour suprême du Canada a fait des bonds importants, dont le dernier il y a à peine un an, dans la reconnaissance de l'intérêt du citoyen pour agir dans l'intérêt public. En matière de protection de l'environnement, cet assouplissement bénéficiera aux actions intentées en vertu des chartes canadienne

67. Voir *supra*, note 10. Sur la prépondérance de la Charte québécoise, voir *Johnson c. Commission des affaires sociales*, [1984] C.A. 61 et *Ford c. Procureur Général du Québec*, [1985] C.S. 147, confirmé par la Cour d'appel du Québec, le 22 décembre 1986, *Sub. nom. Procureur général du Québec c. Chaussures Brown's Inc.*, J.E. 87-83.

et québécoise, dans les cas où les actes du législateur ou du gouvernement qui ont une incidence sur l'environnement affectent l'un des droits que celles-ci garantissent. Il en va de même également pour le contrôle de la légalité des décisions administratives affectant l'environnement. L'article 55 du *Code de procédure civile* risque cependant de faire entrave à l'application des principes de common law en droit québécois. Il faut souhaiter que les juges québécois sauront adopter une attitude libérale à cet égard, dans le plus grand bien collectif.

Quoiqu'il en soit, l'assouplissement de la règle de l'intérêt pour agir ne signifie pas nécessairement que les tribunaux auront un rôle prédominant à jouer dans la protection de l'environnement. Le législateur se réserve souvent la faculté d'arbitrer en dernier ressort les litiges opposant des intérêts économiques et environnementaux. Ainsi, le recours en injonction prévu à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et à certains égards, les recours en vertu de la Charte québécoise, ne sont d'aucune utilité contre des industries polluantes qui respectent les lois et les règlements. De même, le contrôle judiciaire des décisions administratives ayant un impact sur l'environnement est limité, étant donné le caractère souvent discrétionnaire des pouvoirs conférés par la loi. Ce n'est que lorsque le législateur accordera également priorité aux préoccupations environnementales que le citoyen pourra faire triompher devant les tribunaux son droit à un environnement sain.